

УДК 342.6 : 342.9

**М.С. Міщук**  
Заслужений юрист України,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін,  
Університет економіки та права «КРОК»

**М.Л. Скакун**  
здобувач рівня вищої освіти «магістр»,  
Університет економіки та права «КРОК»

## **Участь громадськості в прийнятті рішень міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади: реалії та проблемні питання**

*У статті досліджено особливості участі громадськості в прийнятті рішень центральними органами виконавчої влади (далі – ЦОВВ), юридичні та практичні перепони такої участі, а саме щодо звернень громадських об'єднань, адміністративного оскарження рішень, дії чи бездіяльності ЦОВВ, а також притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.*

**Ключові слова:** міністерства, центральні органи виконавчої влади, громадськість, участь громадськості в прийнятті рішень центральними органами виконавчої влади.

**Н.С. Мищук**  
Заслуженный юрист Украины,  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,  
Университет экономики и права «КРОК»

**М.Л. Скакун**  
соискатель высшего образования степени «магистр»,  
Университет экономики и права «КРОК»

## **Участие общественности в принятии решений министерствами и другими центральными органами исполнительной власти: реалии и проблемные вопросы**

*В статье исследованы особенности участия общественности в принятии решений центральными органами исполнительной власти (далее – ЦОИВ), юридические и практические препятствия такого участия, а именно относительно обращений общественных объединений, административного обжалования решений, действий или бездействия ЦОИВ, а также привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности.*

**Ключевые слова:** министерства, центральные органы исполнительной власти, общественность, участие общественности в принятии решений центральными органами исполнительной власти.

**M. Mischuk**  
*Honored lawyer of Ukraine,  
candidate of legal sciences,  
associate professor of the department  
of state and legal disciplines,  
«KROK» University*

**M. Skakun**  
*master's degree student  
«KROK» University*

## Public participation in decision-making by ministries and other central executive bodies: realities and issues

*The article explores the peculiarities of public participation in decision-making by central executive authorities (further – CEA), the legal and practical obstacles to such participation, namely, the appeals of public associations, administrative appeals against decisions, actions or inactivity of the CEB, as well as the bringing of state officials to disciplinary liability.*

**Keywords:** *ministries, central executive authorities, the public, public participation in decision-making by central executive authorities.*

### **Постановка проблеми**

Для реалізації конституційного права громадськості брати участь в управлінні державними справами [1] саме на рівні ЦОВВ діє цілий комплекс можливих інструментів такої участі, а саме: надання пропозицій відповідно до законодавства стосовно звернень громадян [2]; проведення громадських експертиз діяльності ЦОВВ [9]; проведення антикорупційних та антидискримінаційних експертиз проектів нормативно-правових актів [4,5]; участь в роботі консультативно-дорадчих органах, зокрема колегій, громадських радах, комісіях, робочих групах тощо [6]; проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторних актів [3]; участь в консультаціях з громадськістю, а також можливість їх ініціювання [8] та інші.

Незважаючи на наявність таких інструментів, в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки було визначено проблему недостатності практики залучення громадськості до формування

та реалізації державної політики, а також відсутність взаємної довіри між органами державної влади та громадськістю [7].

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Науковці до цього часу не приділяли значної уваги питанням участі громадськості в прийнятті рішень саме ЦОВВ. Хоча окремі з них, досліджуючи участь громадськості в управлінні державними справами взагалі, частково торкалися даної теми, зокрема, серед них слід відзначити: В.В. Головка, О.А. Зарічного, М.А. Гирик, С.М. Хомова, О.М. Лисенко, О.В. Турій, В.В. Ладиченко, Д.В. Проценко тощо.

### **Не вирішені раніше частини загальної проблеми**

Одним з основних аспектів участі громадськості в прийнятті рішень ЦОВВ є реалізація права громадських об'єднань на звернення, який досі не врегульовано спеціальним законодавством. Також невирішеним є питання оскарження громадськістю рішень, дій чи бездіяльності

міністерств в адміністративному порядку до Кабінету Міністрів України. Крім того, майже відсутня практика громадськості щодо участі в притягненні до дисциплінарної відповідальності державних службовців центральних апаратів таких органів.

### **Формулювання цілей статті**

Метою статті є дослідження проблем участі громадськості в прийнятті рішень ЦОВВ.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Основною складовою частиною громадськості, крім громадян, є громадські об'єднання (надалі – ГО), адже їх основною метою є здійснення та захист прав і свобод, а також задоволення суспільних інтересів.

Пунктом 2 частини першої статті 21 Закону України «Про громадські об'єднання» визначено, що ГО мають право звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами. Проте, спеціального законодавства, який визначав би цей порядок, немає. Існуючу прогалину можна було б подолати, застосовуючи відповідні норми Закону України «Про звернення громадян» за аналогією. Проте, позиція більшості ЦОВВ схиляється до того, що звернення ГО треба розглядати як листи юридичних осіб, хоча діючим законодавством не визначено такої процедури, крім питань реєстрації та виконання їх листів відповідно до інструкцій з діловодства.

Серед практики міністерств з цього питання варто виокремити позитивну діяльність Міноборони, яке реєструє та розглядає звернень ГО як звернення громадян, та Мінмолодьспорту, яке активно сприяє реалізації прав ГО-заявників відповідно до статті 18 Закону України «Про звернення громадян».

Проте, варто також висвітлити і негативну практику Мінсоцполітики щодо цього питання. Так, в міністерстві не роз-

поділяють звернення ГО на заяви, скарги та пропозиції. Відсутнє також розуміння, що таке письмова форма звернення, в міністерстві вважають її виключно «паперовою», хоча ще в 2015 році в більшість нормативно-правових актів, які визначають письмову форму, було внесено зміни. Цими змінами письмова форма стала означати також і електронну форму.

Проведені дослідження щодо отримання та реєстрації міністерствами електронних документів ГО у зв'язку з виходом постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 17 січня 2018 р. № 55 «Про деякі питання документування управлінської діяльності» [10]. Пунктом 45 Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затвердженою цією постановою, визначено, що «факсограми та інші електронні документи, що надходять електронною поштою без/з електронним цифровим підписом (електронною печаткою), реєстрації не підлягають». Серед 11 досліджуваних в грудні 2018 року міністерств (МОН, Мінсоцполітики, Мінкультури, Мінекономрозвитку, Міненерговугілля, Міноборони, МВС, МОЗ, МТОТ, МІП, Мінмолодьспорт) тільки Мінсоцполітики застосовує цю норму безпосередньо до листів ГО, вириваючи її зміст з контексту, а також прямо на цьому наполягає, розмістивши відповідне інформаційне повідомлення на своєму офіційному веб-сайті.

Проте, за результатами юридичного аналізу цієї норми було встановлено наступне. Дана Інструкція (згідно абзацу сьомому пункту 1) поширюється на всі електронні документи, що створюються, відправляються або одержуються секретаріатом КМУ, ЦОВВ, їх територіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями, що належать до сфери управління центральних або місцевих ОВВ (далі - установи). ГО не належить до

жодного перерахованого об'єкта дії цієї інструкції.

Можна було б тлумачити цей абзац таким чином, що інструкція буде застосовуватись у випадку отримання електронних документів ГО, адже вона поширюється на відносини щодо отримання електронних документів міністерством від усіх юридичних осіб, навіть які не є установами в значенні пункту 1. Проте пункт 10 виправляє недосконалість абзацу 7 пункту 1 і встановлює, що організація обміну електронними документами саме з іншими установами здійснюються виключно з використанням системи електронного документообігу установи, інтегрованої до системи взаємодії.

Цей висновок підтверджується також положеннями Регламенту організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі, затверджений тою ж самою постановою. Згідно пункту 3 Регламенту система електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОБВ) визнається єдиною допустимою формою юридично значимої взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі. Отже, вимога надсилати свої електронні документи, щоб вони мали статус офіційних та відповідно реєструвалися в установі, застосовується виключно до органів виконавчої влади. На підтвердження цього, тим же пунктом встановлено, що СЕВ ОБВ є пріоритетною (проте не обов'язковою та не основною) формою взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства у разі, коли вони в установленому порядку підключилися до системи взаємодії.

Враховуючи вищенаведене, Мінсоцполітики грубо порушує права ГО на звернення, інші міністерства, хоч і роблять це в деяких випадках, однак не демонструють це на широкий загал.

Проте, що робити громадськості, яка стикається з порушенням міністерствами своїх прав? З одного боку є можливість судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності міністерств та інших ЦОВВ, яке може тривати декілька років, потребувати значних зусиль та ресурсів. З іншого боку,

існує можливість такого оскарження в адміністративному порядку, який і було проаналізовано.

Судячи з наявної інформації, практика адміністративного оскарження є відсутньою або недостатньо розвинутою та застосовується, переважно, щодо оскарження в сфері надання адміністративних послуг та державного нагляду ЦОВВ. На покращення цієї ситуації Мін'юстом було розроблено, Кабінетом Міністрів України погоджено та внесено до Верховної Ради України, проект Закону про адміністративну процедуру, зареєстрованого за №9456 від 28.12.2018 [11].

Як зазначено в пункті 4 зазначеного законопроекту: «На сьогодні питання практичної реалізації громадянами України права на звернення до органів виконавчої влади ..... їх посадових осіб....., а також деякі процедурні питання розгляду таких звернень регулюють ..... Закон України «Про звернення громадян».....». Отже, проаналізуємо практику адміністративного оскарження відповідно до ЗУ «Про звернення громадян».

Наявні форми звітності, що подаються ЦОВВ до СКМУ та АПУ, не дають прямих індикаторів успішності розгляду скарг, проте є побічні показники, це кількість повторних звернень (незадоволених попереднім результатом опрацювання скарги або заяви) або кількість самих скарг. За 3-й квартал 2018 році ці показники наступні: МВС – 210 повторних, 397 скарг; МЗС – 0 повторних, 19 скарг; Мінагрополітики – 19 повторних, 104 скарги; МЕРТ – 63 повторних, 3 скарги; Міненерговугілля – 48 повторних, 0 скарг; Мінінфраструктури – 49 повторних, 239 скарг; Мінкультури – 0 повторних, 116 скарг; Мінмолодьспорт – 22 повторних, 13 скарг; Міноборони – 39 повторних, 934 скарг; Мінприроди – 92 повторних, 49 скарг; Мінфін – 58 повторних, 30 скарг; МОЗ – 1074 повторних, 415 скарг.

Якщо зосередитись на скаргах, які виникають внаслідок порушення законодавства участі в прийнятті рішень ЦОВВ, то до центрального апарату міністерства

(за принципом подання скарги у порядку підлеглості вищому органу) можна звертатись за оскарженням рішення ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується через міністра, а також територіальних органів міністерства. Відповідно до закону міністерство не може розглядати скаргу на свої дії, рішення чи бездіяльність, проте на практиці відбувається саме так. Наприклад, відповідь громадянину з прийнятим рішенням надійшла за підписом керівника департаменту, державного секретаря або заступника міністра. В цьому випадку, громадянин не знаючи, що незалежно від підпису рішення було прийнято саме міністерством, а не посадовою особою, може звертатись за оскарженням рішення підписанта до Міністра. Зазвичай, такі ж роз'яснення громадянин може отримати і в громадській приймальні. Проте, це не завжди погано. Так, ГО «Українська Демократія» звернулася листом від 22 січня 2018 №22-01-182 до державного секретаря Мінрегіону щодо оскарження дій міністерства, а саме порушення порядку розгляду експертних пропозицій за результатами громадської експертизи. Зокрема було вказано на не затвердження наказом заходів з реалізації експертних пропозицій. Результатом оскарження стало видання наказу Мінрегіону від 09.02.2018 №29 «Про результати громадської експертизи», яким було затверджено заходи з реалізації всіх без винятку пропозицій організації [12].

Якщо ж громадянин, відповідно до Закону, подає скаргу до КМУ – вищому органу у системі органів виконавчої влади, така скарга (навіть якщо оскаржуване рішення було за підписом міністра) все одно буде направлена за належністю або за резолюцією одного з заступників державного секретаря, державного секретаря СКМУ, міністра КМУ, одного з віце-прем'єр-міністрів України або навіть самого Прем'єр-міністра України до міністра або на міністерство. Текст резолюції-доручення може бути приблизно наступним: «Розглянути відповідно до чинного законодавства». Крім того, відсутнє під-

твердження того, щоб на засіданні КМУ розглядалась чиясь скарга – посадові особи секретаріату КМУ вказують на відсутність в Регламенті КМУ відповідної процедури, також вказують на те, що рішення КМУ – це виключно постанови та розпорядження. Це не відповідає дійсності, адже на засіданні КМУ приймаються також протокольні рішення, якими можна надавати доручення ЦОВВ на конкретну дію.

Отже, на практиці адміністративне оскарження рішень міністерств до КМУ здійснюється з порушенням установленого законом порядку, хоча доручення-резолюція Прем'єр-міністра може бути інколи дієвим інструментом. Так, наприклад, ГО «Українська Демократія» звернулася до КМУ з оскарженням бездіяльності НАЗК щодо розгляду експертних пропозицій відповідно до пункту 7 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи. Прем'єр-міністром України було надано доручення НАЗК від 16 березня 2018 року №46-01/465 розглянути скаргу на свою ж бездіяльність. Результатом стало видання наказу Голови НАЗК від 26.03.2018 №42/18 «Про підвищення ефективності взаємодії НАЗК з громадськістю», яким було затверджено заходи з реалізації пропозицій організації [13].

Варто також відмітити можливість впливу на дотримання законодавства участі громадськості в прийнятті рішень ЦОВВ їх посадовими особами шляхом подання заяв керівникам державної служби в ЦОВВ (КДС) про відкриття дисциплінарного провадження щодо посадової особи, в діях чи бездіяльності якої є ознаки дисциплінарного проступку. За матеріалами громадських експертиз, які проводила ГО «Українська Демократія» стосовно 10 міністерств наприкінці 2018 року, за три квартали цього року не було ініційовано жодного такого провадження. Хоча в діяльності організації наявна позитивна практика в цій сфері. Так, організація направила до КДС Мінінфраструктури заяву про відкриття дисциплінарного провадження стосовно посадової особи міністерства, яка була виконавцем щодо

опрацювання запиту організації на проведення громадської експертизи діяльності міністерства в 2017 році та порушила свої обов'язки, встановлені актами законодавства. Резолюцією державного секретаря на цю заяву було надано доручення керівнику кадрової служби міністерства підготувати відповідні документи для дисциплінарної справи. Варто зазначити, що відкриття провадження ще не означає притягнення до відповідальності, так тривалий час не проводилось засідання дисциплінарної комісії. З метою стимулювання діяльності дисциплінарної комісії організацією було подано до міністерства інформаційний запит на копії документів, які були створені під час цього провадження. Невдовзі було проведено засідання комісії, направлено подання КДС про накладення стягнення, за результатом якого КДС було видано наказ «Про притягнення до дисциплінарної відповідальності», яким посадовій особі оголошено догану за неналежне виконання посадових обов'язків.

Крім того, можна зазначити про можливість відкриття такого провадження стосовно посадових осіб за порушення законодавства в сфері доступу до публічної інформації. Так, пунктом 13 частини першої статті 8 закону України «Про державну службу» державному службовцю встановлено обов'язок «надавати публічну інформацію в межах, визначених законом». Отже, порушення цього обов'язку є одним з дисциплінарних проступків відповідно до пункту 5 частини другої статті 65 Закону, а саме: «невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків...». Керуючись цими міркуваннями, ГО «Україн-

ська Демократія» влітку 2018 року направила до КДС Мінагрополітики заяву про відкриття дисциплінарного провадження на посадову особу, яка порушила термін надання відповіді на інформаційний запит. Заява була задоволена, державним секретарем було видано наказ про відкриття дисциплінарного провадження.

### **Висновки**

Практика міністерств та інших ЦОВВ щодо застосування законодавства, яке регулює участь громадськості в прийнятті рішень ЦОВВ є різною. Відсутність спеціального законодавства щодо звернень ГО створює законодавчі перепони реалізації права ГО звертатись до міністерств та інших ЦОВВ зі скаргами, заявами, пропозиціями та зауваженнями. Було також встановлено проблему подання електронних звернень ГО у зв'язку з невірним застосуванням законодавства деякими міністерствами.

Оскарження рішень, дій та бездіяльності міністерств в адміністративному порядку до Кабінету Міністрів України не здійснюється в установленому законом порядку, хоча доручення Прем'єр-міністра до ЦОВВ розглянути скаргу на свої ж дії, рішення чи бездіяльність можуть сприяти поновлювати порушене право.

Громадськість не є обізнаною щодо механізмів участі в притягненні до дисциплінарної відповідальності державних службовців за порушення законодавства, яке регулює участь громадськості в прийнятті рішень ЦОВВ. Проте, такі механізми варто застосовувати з метою стимуляції посадових осіб ЦОВВ в подальшому не порушувати законодавство.

### **Література**

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
3. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
4. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
5. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 412.

6. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
7. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26.02.2016 р. № 68/2016 // Офіційний Вісник України. – 2016. – № 18. – Стор. 290. – Ст. 716.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 84. – Стор. 36. – Ст. 2945.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 № 976 // Офіційний вісник України. – 2008 р. – № 86. – Стор. 100. – Ст. 2810. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання документування управлінської діяльності» від 17.01.2018 № 55 // Офіційний вісник України. – 2018 р. – № 23. – Стор. 24. – Ст. 770.
11. Проект Закону про адміністративну процедуру, [Електронний ресурс] / Гройсман – Режим доступу до ресурсу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307).
12. Наказу Мінрегіону від 09.02.2018 №29 «Про результати громадської експертизи», [Електронний ресурс] / Негода – Режим доступу до ресурсу: <http://www.minregion.gov.ua/gromadska-priymalna/public-links/gromadska-ekspertiza-diyalnosti-minregionu/nakaz-minregionu-vid-09-02-2018-pro-rezultati-gromadskoyi-ekspertizi>.
13. Наказ Голови НАЗК від 26.03.2018 №42/18 «Про підвищення ефективності взаємодії НАЗК з громадськістю, [Електронний ресурс] / Корчак – Режим доступу до ресурсу: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/pro\\_nazk/nakaz.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/pro_nazk/nakaz.pdf).